

Le réformisme radical de Lula

Jérôme Sgard

► **To cite this version:**

Jérôme Sgard. Le réformisme radical de Lula. Critique Internationale, Presses de sciences po, 2003, pp.8-17. hal-01019102

HAL Id: hal-01019102

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01019102>

Submitted on 7 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Contre-jour

Le réformisme radical de Lula

par Jérôme Sgard

L'élection de Luis Inácio Lula da Silva à la présidence de la République brésilienne, au début de novembre 2002, a été perçue d'emblée comme un événement international extraordinaire. Bien sûr, ceci s'explique en bonne mesure par le destin personnel du nouvel élu : une enfance très pauvre, l'emprisonnement politique, le militantisme syndical puis politique à l'extrême-gauche, enfin les échecs électoraux répétés avant de prendre pied sur la plus haute marche du pouvoir. Dans une actualité à la fois tragique et volatile, le sentiment de vivre en direct le couronnement d'une histoire édifiante ne pouvait que frapper le public le plus large. Encore un peu et Lula deviendra le Nelson Mandela brésilien.

L'autre dimension de cette élection était évidemment le programme du candidat et du Parti des travailleurs dont il est issu. La gauche brésilienne, pour la première fois de son histoire, allait gouverner le pays, et elle arrivait avec un programme structuré et radical, au moins par ses objectifs – priorité à la réduction rapide de la pauvreté et des inégalités, éradication de la faim. Ces valeurs et priorités sont traditionnelles, mais les voies et les moyens le sont beaucoup moins, ce qui contribue à l'originalité de l'expérience. De nombreux courants sont bien sûr représentés dans le nouveau gouvernement comme au sein du PT, dont les relations sont marquées par le rapport de force, peut-être à l'avenir par le conflit. Ce qui frappe néanmoins dans le discours du nouveau gouvernement, c'est que la détermination à rendre la société plus juste cohabite avec des engagements forts d'orthodoxie financière et un très grand pragmatisme quant aux instruments concrets de cette politique de redistribution du revenu¹. On a presque l'impression d'une version démocratisée de la doctrine Deng Xiaoping, selon laquelle l'important est que le chat attrape la souris, qu'il soit libéral, social-démocrate ou guévariste. La légitimité découle des objectifs et non des moyens, dès lors que ceux-ci s'inscrivent dans les règles du jeu admises.

Ceci s'accompagne d'une rupture assumée avec toute rhétorique utopiste ou révolutionnaire, même exprimée sous la forme d'un simple romantisme politique sans conséquence. Ce réformisme affiché ne répond pas seulement aux difficultés extrêmes dans lesquelles se débat l'économie brésilienne ou au refus des électeurs

de prendre des risques excessifs. Il exprime aussi un bilan critique de l'expérience de la gauche latino-américaine depuis une quarantaine d'années au Brésil, en Argentine ou au Chili. Ainsi on ne trouvera guère de traces, dans le discours de Lula, du développementalisme des années soixante, du socialisme démocratique des années soixante-dix ou même du réformisme modéré, teinté de populisme, qui avait marqué les premiers gouvernements de la transition démocratique au milieu des années quatre-vingt (Sarney, Alfonsín). Des oppositions sont déjà perceptibles entre des courants plus ou moins « modernistes » – ou libéraux, diront certains – et des courants plus attachés, par exemple, à une fiscalité plus redistributrice, à une politique industrielle active ou à une régulation plus interventionniste des services publics privatisés. Cela étant, sur un plan général, pour les cadres du PT et *a fortiori* les membres du nouveau gouvernement, les discours de rupture, l'affrontement direct avec « les marchés », la redistribution à grande échelle du revenu par des moyens fiscaux sont avant tout la promesse de l'échec, qui déboucherait sur la répression sociale et l'affaiblissement des institutions démocratiques. En d'autres termes encore, l'Amérique latine ne doit pas être la terre promise des expériences messianiques, mais celle de réformismes résolus, compétents et respectueux des institutions.

Issu d'une histoire individuelle et collective – celle de la gauche latino-américaine –, le « projet Lula » s'inscrit aussi dans le prolongement de l'expérience brésilienne de reconstruction de la démocratie et des institutions publiques depuis la fin du régime militaire (1984). Les étapes principales de cette maturation politique sont connues : l'adoption de la Constitution de 1988, l'*impeachment* du président Collor convaincu de corruption (1992), la reconstruction en 1994 d'une monnaie nationale fonctionnelle – par excellence un bien public précieux –, enfin l'accord budgétaire de 1998 entre le gouvernement central et les États qui, de fait, complétait et viabilisait la règle fédérale imparfaite de 1987².

Ces évolutions remarquables ne doivent certes pas conduire à sous-estimer les comportements de contestation de l'État de droit (corruption, contournement de la loi, fraude fiscale, etc.) ou les propres défaillances de cet État (par exemple sur la justice sociale, l'accès des plus pauvres aux biens publics, la sécurité). Cela étant, les institutions publiques ont acquis progressivement une solidité croissante, reflétée dans le respect que leur manifeste l'ensemble des forces politiques et dans un espace public qui s'est progressivement renforcé : non seulement il norme la confrontation politique mais il offre aux gouvernements des instruments d'action inscrits dans cet ordre constitutionnel – des règles monétaires et budgétaires, mais aussi des institutions et un cadre juridique sur lesquels pourront reposer les politiques sociales voulues par la nouvelle majorité.

C'est dans ce cadre qu'ont été mises en œuvre depuis le début des années quatre-vingt-dix les réformes économiques – réduction des barrières douanières,

privatisations, ouverture aux investissements directs étrangers, accroissement de la concurrence sur les marchés intérieurs, etc. En dépit de ses limites et de ses incertitudes, la recherche d'un progrès simultané selon ces deux axes – l'État de droit et la libéralisation économique – apparaît comme une caractéristique de l'expérience brésilienne de libéralisation. Elle contraste avec l'expérience « néo-libérale » de nombreux pays voisins dans lesquels les réformes économiques se sont souvent accompagnées simultanément d'un déclin des institutions publiques et de la persistance de pratiques politiques traditionnelles – autoritarisme, puissance de l'exécutif, populisme, corruption, faiblesse de la société civile : soit Menem, Fujimori et Pinochet et, en cas d'alternance, Chavez ou Alan Garcia.

Echapper à cette instabilité et à cette stérilité de la politique latino-américaine était un des principes majeurs suivis par Fernando-Henrique Cardoso, le président sortant. Lula a repris ostensiblement cet héritage, comme en témoignent sa méthode de gouvernement très consensuelle ou la priorité donnée à l'acquis démocratique sur la fidélité à la symbolique révolutionnaire. Particulièrement remarquable a été de ce point de vue, au second semestre 2002, la gestion politique de l'alternance annoncée et de la crise de change qui lui était en partie liée. Dès le mois de juin, un message ferme et clair a été formulé par les principaux acteurs politiques du pays : oui, une alternance pouvait impliquer des changements importants ; non, elle ne mettrait pas en question radicalement les règles du jeu économique du pays, en particulier les réformes libérales des années antérieures.

Exprimé notamment par le ministre des Finances, Pedro Malan, au risque d'affaiblir le candidat issu de son propre parti, ce discours a été repris et développé par la suite à l'attention, en particulier, des États-Unis, du G7 et des investisseurs financiers. L'engagement du PT à respecter les objectifs de la « Lettre d'Intention » signée avec le Fonds monétaire international a consolidé cette stratégie, de même que la signature d'un nouvel accord, en août (30,4 milliards de dollars), dont les principaux déboursements étaient programmés pour l'après-élection³. Rien n'aurait été pire, on en conviendra, que des élections intervenant dans un contexte de chaos monétaire, de fuite massive des capitaux et de défaut sur la dette publique. Dans les semaines suivant l'élection, Cardoso a mis un point d'honneur à poursuivre jusqu'à son terme ce « modèle d'alternance » : instances de coordination entre les deux équipes, accès des futurs responsables à l'information et aux administrations ministérielles, participation aux décisions stratégiques. Dans un système où le vainqueur de l'élection présidentielle prend ses fonctions près de deux mois après le scrutin, cela peut paraître bienvenu mais somme toute normal. En Amérique latine, l'expérience reste inédite.

Lula et l'après-Consensus de Washington

Ces divers éléments éclairent l'ambiguïté perceptible derrière le concert d'acclamations qui a accueilli l'élection de Lula. Bien qu'ayant côtoyé le PT aux sommets de Porto Alegre depuis longtemps, la gauche radicale et altermondialiste a très vite perçu que la politique du nouveau président ne serait peut-être pas celle dont elle avait rêvé : et le discours et les décisions des premiers mois montrent tout sauf une politique de « rupture » – par laquelle, en somme, on chercherait à s'appuyer sur la légitimité du nouveau gouvernement pour redéfinir les règles du jeu et passer outre à des « contraintes » qui ne seraient en fait que des illusions d'experts, cachant les intérêts des marchés ou, plus précisément, de ceux qui les habitent.

En revanche, la rencontre est sans doute plus intéressante, et moins prévisible dans son avenir, à l'autre extrémité du spectre : pour résumer, l'*establishment* financier international, le FMI, les gouvernements américain et européens.

On peut certes ne voir qu'une hypocrisie crasse et de l'opportunisme médiatique dans l'empressement de tous à embrasser Lula. Il y a fort à parier, au demeurant, que celui-ci est trop avisé pour imaginer que les déclarations suaves que lui adressent le Fonds monétaire ou le Trésor américain résisteront à la première crise. Cela étant, on perçoit la raison la plus sérieuse de l'extraordinaire réception dont il a bénéficié. Qu'on évoque de manière elliptique un après-Consensus de Washington ou une version mise à jour de ce même Consensus, l'enjeu brésilien s'inscrit directement dans les controverses qui se sont développées, depuis les crises en Asie ou en Russie, sur les bénéfices de la globalisation et leur répartition. Alors que, jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, la vulgate internationale faisait du progrès social le résultat de réformes de marché réussies, ce présupposé n'est plus défendable, y compris parmi les champions les plus convaincus de la globalisation. De fait, la recherche d'une approche plus volontariste des enjeux sociaux est devenue une question centrale, même si les progrès sur le plan de la méthode sont lents. L'apport de Lula est ici double. Il démontre qu'un discours de réforme sociale, de lutte contre les inégalités et de réduction de la pauvreté peut faire aujourd'hui la quasi-unanimité de l'opinion internationale ; et il tente de prouver que ce volontarisme social peut aller de pair avec la stabilité macro-économique et la participation aux marchés internationaux. Le FMI et les altermondialistes ne sont sûrement pas les seuls que cela puisse intéresser.

Bien sûr, toutes les raisons sont déjà perceptibles qui pourraient abattre très vite l'élan réformateur : contraintes budgétaires étroites, croissance faible, instabilité des marchés internationaux, affaiblissement du soutien politique au gouvernement. Telle a été l'expérience des deux mandats de Cardoso, notamment au plan social. Dès juin 2003, les résistances auxquelles s'est heurté le nouveau gouvernement sur le projet de réforme des retraites publiques étaient révélatrices des risques encourus.

Toutefois, trois facteurs peuvent inciter à un certain optimisme. La structure du Parti des travailleurs tout d'abord : cette organisation a une histoire collective longue et n'est pas un parti parlementaire brésilien classique, reposant principalement sur une coalition d'élus, sans base propre, qui exprimerait ponctuellement une offre politique sur un marché électoral volatil. Ceci évidemment s'est traduit très vite par des tensions vives entre le gouvernement et l'aile gauche du PT, mais au-delà on peut faire l'hypothèse d'une plus forte stabilité dans les orientations principales du gouvernement.

Second point, l'entrée du PT dans les plus hautes institutions de l'État marque une rupture forte avec le recrutement politique traditionnel brésilien, par lequel la même oligarchie a contrôlé le pays des décennies durant. Lorsqu'on la compare à ses équivalents dans les pays voisins, cette classe – souvent extrêmement riche – a plutôt bien servi le pays. La victoire électorale du PT n'en marque pas moins une « démocratisation sociologique » de l'État, un peu comparable à celle qui a suivi l'arrivée au pouvoir des grands partis sociaux-démocrates en Europe du Nord au milieu du XX^e siècle. Une telle évolution devrait avoir un impact sur le fonctionnement de cet État, ses priorités, l'expression en son sein des diverses demandes sociales.

Enfin, Lula et le PT ont *de facto* réussi à modifier l'ordre des priorités législatives. Ils ont établi au centre du débat public l'enjeu social, et fait admettre l'impossibilité pour la société brésilienne (ou sa fraction qui a accès à la parole publique) de s'en tenir à la négligence distante qu'elle affiche depuis toujours envers la plaie principale de ce pays – les inégalités. De fait, la majorité des partis, les gouverneurs des États, le patronat, ou encore la presse témoignent généralement d'un soutien large aux objectifs sociaux du président, quitte à être en désaccord sur la méthode ou les contreparties que ces choix impliquent. Pendant combien de temps cette quasi-unanimité sera-t-elle préservée face aux intérêts immédiats des uns et des autres ? Le gouvernement pourra-t-il répondre à la fois à cette demande sociale et à la pression de son aile gauche sans entrer en conflit avec les principaux bénéficiaires de la distribution actuelle des revenus – les plus riches, mais aussi les classes moyennes salariées ?

Un point doit être souligné ici, qui a été peu perçu à l'étranger. Les soutiens dont bénéficient les priorités sociales du PT – peut-être son hégémonie – sont étroitement liés à l'autre grand thème développé par Lula : le nouveau président, son programme, les principaux acteurs sur lesquels il s'appuie sont *aussi* nationalistes. Non pas dans un sens péremptoire ou xénophobe : le pays appartient plutôt à la catégorie des « empires du milieu », qui perçoivent mal leurs propres frontières, *a fortiori* le reste du monde. Cette dimension se reflète plutôt dans l'affirmation d'un « projet national », qui ne concerne pas seulement les plus pauvres mais l'ensemble de la société, et notamment ses élites économiques. Sous cet angle, la justice sociale apparaît comme une condition pour construire une économie et un pays plus

forts, capables de jouer pour eux-mêmes dans l'arène internationale, notamment sur les marchés globalisés. Tel serait le contrat implicite proposé au puissant secteur privé brésilien et aux élites traditionnelles : un Brésil plus juste, un marché intérieur plus large, une population mieux formée, des institutions publiques plus fortes feront aussi un Brésil plus grand.

Quelle stratégie sociale ?

Comment le nouveau gouvernement aborde-t-il l'enjeu de la pauvreté et des inégalités, qu'il a placé au cœur de son programme ? Avec quels outils intellectuels et politiques entend-il progresser là où si peu a été obtenu dans le passé ?

Depuis une dizaine d'années environ, la recherche sur l'économie des inégalités, la pauvreté et les politiques sociales a connu, dans le monde et en particulier au Brésil, un développement important qui devrait informer les mesures qui seront mises en œuvre. Certains des chercheurs brésiliens les plus reconnus au plan international ont pris ainsi des responsabilités dans le nouveau gouvernement, dont ils renforcent clairement l'aile la plus « moderniste ». De cette recherche ressortent un certain nombre de conclusions sur lesquelles l'accord est assez large. Résumons-les.

- D'abord le constat de base : au-delà des multiples indicateurs envisageables, le Brésil détient vraisemblablement, depuis des décennies, le record absolu des inégalités de revenu dans le monde. Si, par exemple, on rapporte le revenu moyen des 20 % les plus riches à celui des 20 % les plus pauvres, ce rapport est inférieur à 10 dans la grande majorité des pays, avec une médiane autour de 7 (8 en France). Au Brésil il est de 32⁴. Les premiers consomment en un peu plus de onze jours ce dont les seconds disposent pour une année.

- La présence d'une importante population recensée comme pauvre (34 %), voire indigente (14 %), n'est pas le reflet d'une pauvreté *absolue* du pays, mais bien d'un problème distributif : la part de la population qui vit sous le seuil de pauvreté y est trois fois supérieure à celle observée dans la moyenne des pays disposant d'un PIB par habitant comparable.

- Alors que la part de la population pauvre fluctue nettement avec la conjoncture économique, le niveau global des inégalités n'a quasiment pas changé depuis le début des années soixante-dix⁵. Des comparaisons entre pays latino-américains suggèrent en outre une mobilité sociale inter-générationnelle nettement plus faible au Brésil (et en Colombie) que par exemple au Pérou, au Mexique et *a fortiori* aux États-Unis⁶.

- Les enquêtes montrent ensuite que le déterminant principal des inégalités est le niveau d'éducation (40 % de corrélation), puis l'accès aux équipements de santé : avoir une éducation de base, une formation professionnelle et avoir été bien soigné

depuis son enfance impliquent, toutes choses égales par ailleurs, une chance nettement supérieure d'obtenir une rémunération meilleure que dans le cas inverse.

■ En termes *absolus*, ces deux variables ont montré des progrès sensibles au cours des dernières décennies, mais comparativement elles restent très faibles : le niveau d'éducation des plus pauvres est plus bas au Brésil qu'en Turquie, en Inde, en Colombie ou même au Zimbabwe, en Tanzanie ou en Ouganda⁷. Qui plus est, les progrès réalisés n'ont pas réduit les inégalités *relatives* : l'accès à l'éducation reste très inégalitaire, ce qui affecte la capacité des enfants de pauvres à obtenir un revenu plus élevé, une fois arrivés sur le marché du travail⁸.

■ Enfin, le dispositif brésilien de politiques sociales est très faiblement redistributif, bien que son budget total ne soit pas négligeable (15,5 % du PIB). Une estimation courante indique que 25 % seulement des dépenses atteindraient effectivement les plus pauvres. Autre distorsion, la distribution des ressources est nettement concentrée sur les classes d'âge les plus vieilles, alors que les plus jeunes sont très peu soutenus, au moment même où se constitue leur capacité à accroître leur rémunération sur le marché du travail⁹. On peut rappeler enfin le problème, récurrent dans les économies en développement, de déséquilibre entre les secteurs formel et informel du marché du travail, qui a lui aussi un prolongement en termes de pauvreté, de protection sociale et d'accès aux biens et services publics.

Pour le nouveau gouvernement, les divers constats résumés ici montrent d'abord qu'une politique de pure augmentation en volume des dépenses sociales – à supposer qu'elle ait été envisageable – aurait été inefficace, parce que peu redistributive. Autre refus explicite : celui d'une politique massive de redistribution fiscale, par augmentation des impôts sur les plus riches et transfert direct de revenu vers les pauvres ; tout au plus envisage-t-on la création d'une nouvelle tranche de l'impôt sur le revenu et d'un impôt sur la fortune, dans un cadre de stabilité globale des prélèvements (36 % du PIB). C'est donc par une *réorientation* forte des dépenses budgétaires en direction des plus pauvres qu'on veut accroître l'effet redistributif des politiques sociales. Il y a là le germe d'un conflit avec une importante revendication des salariés du secteur formel (qui fournissent les gros bataillons de l'électorat du PT), celle d'un élargissement de la protection sociale traditionnelle, sur un modèle proche de celui des pays développés : or, universelle dans son principe, une telle protection est discriminante dans les faits en raison de la taille du secteur informel, qu'elle ne couvre pas par définition – sans compter le meilleur traitement accordé aux salariés du secteur public. L'économie politique de la réforme sociale sera donc très différente du modèle social-démocrate classique : l'axe le plus conflictuel risque de passer entre exclus et salariés, comme l'ont déjà montré les manifestations évoquées plus haut contre la réforme des retraites dans le secteur public.

Second principe, il n'est pas question d'utiliser le système de prix pour réallouer le revenu, soit par des interventions de marché (agricoles par exemple), soit par exemple au moyen d'une augmentation importante du salaire minimal. En d'autres termes, la stratégie de réduction des inégalités joue soit avant, soit après l'interaction marchande, bien que celle-ci reste son horizon. En effet, il ne s'agit pas tant de compléter, ici et maintenant, le revenu des plus pauvres, selon une logique autonome de solidarité ou en vertu d'un droit reconnu à l'individu, auquel la société serait tenue d'accéder. À travers l'apport de ressources monétaires, l'objectif central est de faciliter ou d'encourager sur le long terme l'accès des pauvres aux biens publics fondamentaux – éducation, santé, formation professionnelle, logement salubre ; ceci devrait alors permettre d'accroître durablement leur productivité (ou leur « capital humain » comme disent les économistes) et ainsi leur capacité à trouver une rémunération suffisante dans des activités *marchandes*, soit sur le marché du travail soit par une entreprise indépendante (agriculture, commerce, construction ou autre)¹⁰. C'est donc aussi la question de l'accès aux marchés qui est posée : la terre, le micro-crédit, mais aussi par exemple les marchés agricoles de gros, souvent fermés aux petits producteurs¹¹.

Enfin, l'aide doit être *conditionnelle*, c'est-à-dire qu'elle doit avoir pour contrepartie l'engagement (et donc le contrôle) du bénéficiaire. Celui-ci devra, par exemple, suivre un programme d'alphabétisation pour les adultes, faire passer une visite médicale tous les trois mois à son enfant en bas âge ou, lorsqu'il est plus grand, s'assurer qu'il va effectivement à l'école. Ainsi, le programme *Bolsa-Escola* (scolarisation en milieu rural pauvre) subordonne le soutien monétaire à la présence à l'école de l'enfant (entre 6 et 15 ans) pendant au moins 85 % du temps d'enseignement¹². Cette approche, développée dans d'autres pays d'Amérique latine, a été mise en œuvre de manière expérimentale au cours des dernières années de la présidence Cardoso : comme dans d'autres domaines, on devrait observer ici une nette continuité, associée à une généralisation de ces principes incitatifs et à un effort de mise en cohérence, de coordination et de surveillance *ex post* de ces politiques.

Ainsi prend forme progressivement un embryon de doctrine : priorité aux pauvres, non-intervention dans les marchés, conditionnalité individuelle de la politique sociale, objectif d'insertion marchande comme condition de l'autonomie sociale et implicitement d'une citoyenneté entière. Avec, en toile de fond, la tension entre ce programme et la demande d'une extension de la protection sociale traditionnelle contre les aléas économiques, qui reflète en fait le clivage entre secteurs formel et informel. L'objectif à terme serait alors de donner à tous les moyens d'obtenir dans le premier secteur un revenu décent et donc la garantie d'une protection sociale traditionnelle, rendue à sa vocation universelle par une « croissance endogène » plus forte. Une clé pour l'après-Consensus de Washington ?

Deux remarques, pour finir. D'abord, banalement, tout sera plus facile dans les prochaines années si la croissance est au rendez-vous. Sinon, l'arbitrage entre les différents intérêts affectés par les réformes sera beaucoup plus conflictuel et, très vite, la crise des finances publiques dominera à nouveau toute la scène politique. Ensuite, sur le terrain, le succès de la lutte contre la pauvreté dépendra de la qualité des institutions publiques, de leur capacité à collecter l'information, à la gérer efficacement et à coordonner les multiples programmes d'aide. Cela aussi est bien connu : dans tous les pays du monde, des politiques publiques complexes demandent de l'argent et des institutions compétentes. Une autre contribution pour l'après-Consensus de Washington ? ■

Jérôme Sgard est chercheur au CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales), chercheur associé au CERI et professeur associé à l'Université Paris-Dauphine. Il a récemment publié *L'économie de la panique. Faire face aux crises financières*, Paris, La Découverte, 2002. E-mail : sgard@cepii.fr

1. On peut se référer notamment au programme à moyen terme publié en avril 2003 par le ministre des Finances Antonio Palocci, qui articule les éléments de diagnostic et les objectifs à moyen terme sur le plan macrofinancier ainsi que sur celui des réformes de structure et de la politique sociale. Ministerio da Fazenda, *Política Econômica e Reformas Estruturais*, Brasília, 2003, <http://www.fazenda.gov.br>

2. Cet accord, durement négocié, a précisé le partage des fonctions et a surtout permis de contrôler les risques de désastre financier qui peuvent résulter d'une structure fédérale non coopérative (voir l'Argentine en 2002 ou la Russie en 1998). C'est pourquoi, interprétée comme la réponse à un problème de discipline budgétaire, cette réforme revêtait un caractère constitutionnel fort, qui en faisait le vrai prolongement de la Constitution de 1988.

3. Rarement auront été aussi visibles les impasses dans lesquelles on s'enferme à vouloir présenter le FMI comme un acteur tout-puissant, à jamais identique à lui-même, ignorant des réalités démocratiques et programmé pour imposer aveuglément la « loi » des marchés. De fait, l'accord signé en août 2002 a contribué au déroulement ordonné des élections présidentielles brésiliennes : ceci doit être mis au crédit du Fonds, et singulièrement, semble-t-il, à celui de son directeur général Horst Köhler, qui apparemment s'est opposé énergiquement sur ce point au gouvernement américain, peu enclin à soutenir le Brésil. Cela n'empêche pas qu'au même moment la même organisation suivait en Argentine une politique remarquablement obtuse dans un pays confronté à l'une des pires crises économiques de l'histoire récente.

4. R. Barros, R. Henriques, R. Mendonça, « A estabilidade inaceitável : desigualdade e pobreza no Brasil », IPEA, Rio de Janeiro, Texto para discussão 800, juin 2001, 24 pages. La pauvreté se définit par un seuil – par exemple, dans de nombreuses comparaisons internationales, un dollar par jour et par personne. Les inégalités renvoient en revanche à la structure totale de distribution des revenus, qui pourra se refléter dans un beaucoup plus grand nombre d'indices.

5. R. Barros, C. Corseuil, R. Mendonça, M. Reis, « Poverty, inequality and macroeconomic instability », IPEA, Rio de Janeiro, Texto para discussão 750, août 2000, 20 pages.

-
6. J. Behrman, A. Gaviria, M. Székely, « Intergenerational mobility in Latin America », IADB/BID, Working Paper 452, juin 2001, 38 pages.
7. Cité dans M. Lisboa *et al.*, *A Agenda Perdida, diagnosticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. Rio de Janeiro, septembre 2002, 57 pages.
8. J. Behrman *et al.* 2001, *op. cit.*
9. Le principal programme de soutien à la scolarisation en milieu rural (*Bolsa-Escola*) reçoit par exemple 1,5 milliard de reals, contre 15 milliards pour la retraite agricole. Voir M. Lisboa *et al.* 2002, *op. cit.*
10. Cette priorité est cohérente avec les enseignements de la théorie de la croissance endogène, selon laquelle l'accroissement du niveau de formation est un déterminant majeur de la croissance d'une économie sur longue période. Un lien est ainsi établi entre politique sociale et stratégie de croissance.
11. Une grande attention est ainsi apportée à diverses expériences récentes qui ont attribué des droits de propriété formels aux habitants des *favelas* : ceux-ci, ayant moins besoin de protéger eux-mêmes leur maison et leurs biens, dégageraient plus de temps de travail et, éventuellement, auraient un accès plus facile au crédit. On espère aussi encourager les investissements domestiques dans l'amélioration du logement ou dans l'action collective au niveau du quartier. Sur la question de la violence sociale liée à l'accès à la terre et à l'acquisition de titres de propriété formels, en particulier sur le Mouvement des Sans-Terre, voir L. Alston, G. Libecap, B. Mueller, *Titles, Conflicts, and Land Use – The Development of Property Rights and Land Reform on the Brazilian Amazon Frontier*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1999, 227 pages.
12. Pour cela, les parents reçoivent simplement une carte de crédit magnétique, utilisable dans les bureaux de poste et qui est créditée tous les mois, court-circuitant la bureaucratie locale et son fréquent clientélisme. Ici, le principe est de lier une gestion très locale des programmes et des engagements mutuels avec un mécanisme centralisé et transparent d'attribution monétaire.